



L'imitation du modèle de l'Union Européenne dans d'autres contextes régionaux

Rostane Mehdi

► To cite this version:

Rostane Mehdi. L'imitation du modèle de l'Union Européenne dans d'autres contextes régionaux. Michele Vellano. L'avenir des organisations internationales. Perspectives juridiques, Editoriale Scientifica, pp.459-483, 2015, 978-88-6342-757-8. halshs-01313636

HAL Id: halshs-01313636

<https://shs.hal.science/halshs-01313636>

Submitted on 10 May 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'imitation du modèle de l'Union Européenne dans d'autres contextes régionaux

Rostane MEHDI
 Professeur à Aix-Marseille Université
 CERIC-UMR 7318 « DICE » / CNRS / AMU
 Visiting professor au Collège d'Europe de Bruges
 Chaire Jean Monnet

Le modèle européen a-t-il été l'objet d'une acclimatation sous d'autres latitudes ? Telle est en substance la question qui nous est posée. Aller au fond des choses supposerait une expertise des différents systèmes observés dont je ne peux malheureusement pas m'enorgueillir. Pour autant, la question n'a, sous l'angle choisi par les organisateurs, rien d'absurde et cela pour deux raisons principales. Elle n'en reste pas moins redoutablement complexe.

1- L'archétype européen

Tout d'abord, l'Union européenne est bien une sorte d'archétype, c'est-à-dire un modèle général, symbole d'une expérience aboutie (ou du moins se plaît-on à le croire). Elle se distingue par sa capacité à articuler avec un certain succès sophistication juridico-institutionnelle et ambition d'un projet politique qu'elle conçoit elle-même comme universel. Cet universalisme est cœur d'une identité dont on sait qu'elle s'adosse à des valeurs de structuration autant que de projection. L'article 2 TUE dispose à cet égard que « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». La Cour a d'ailleurs récemment rappeler que l'ordre juridique de l'Union forme une construction juridique reposant « sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée »¹. L'article 3 § 5 TUE poursuit en soulignant que « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens ». En cela, l'Union est donc conçue comme une exportatrice de normes².

La construction de cet archétype s'enracine, en outre, dans une matrice théorique offrant une grille d'analyse dépassant de loin le cadre étroit de l'Europe. Le fonctionnalisme a, en effet, donné à l'intégration le socle intellectuel qui lui a permis de prospérer notamment dans sa déclinaison européenne. L'intégration doit être comprise ici comme « le processus par lequel les décisions qui étaient prises auparavant par des responsables d'Etats-nations distincts sont maintenant prises par des personnes qui relèvent d'un centre nouveau (l'organisation internationale). Le fonctionnalisme international est le processus par lequel des activités spécifiques (fonctions) sont maintenant exécutées par des organisations internationales et non par différentes autorités d'Etats-nations »³. Le fonctionnalisme permet finalement de fixer le

¹ - Avis 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, pt. 168.

² - I. MANNERS, « Normative power Europe : a contradiction in terms ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° , p. 235.

³ - C.F.Alger : "Fonctionnalisme et intégration", *RISSE*, Vol XXIX, N°1, 1977, p. 77.

cadre opérationnel dans lequel s'inscrit l'action d'une organisation dont les desseins normatifs s'inscrivent eux-mêmes dans un registre supranational⁴. L'un ne se conçoit pas sans l'autre. En cela le modèle les objectifs assignés à l'organisation sont à l'évidence plus ambitieux que ceux l'on fixe traditionnellement aux organisations internationales dans la mesure où il s'agit ici d'aller au-delà de la simple coopération ; formule dont on sait qu'elle laisse subsister la structure classique de la société internationale en États souverains⁵.

Réfutant la « vision d'un monde découpé bien nettement en compartiments isolés appelés États ou nations ne reflètent pas la réalité des faits dans une grande partie de la planète », David Mitrany s'attachera à identifier les fonctions essentielles de la société internationale en partant moins des intérêts étatiques que des besoins réels des populations. Dans cette perspective, l'organisation du pouvoir ne pouvait plus être pensée sur une base territoriale, celle-ci étant démonétisée, mais en vertu de considérations fonctionnelles. Dans cette logique, la souveraineté des États devait être contournée et dépassée par des institutions auxquelles sont confiées des fonctions d'intérêt général. Cette appréhension des grandes questions internationales offrait des gages d'efficacité tout en assurant une paix durable⁶.

C'est en Europe que le fonctionnalisme recevra ses lettres de noblesse. Il sous-tend la démarche initiée par le Plan Schuman autant que celui-ci va nourrir le renouveau de la recherche académique. Dans *The Unity of Europe* (1958), Haas estime que l'intégration de structures économiques doit mener, par l'effet d'une dynamique ascendante, à une « communauté politique ». J. Monnet rappelle dans ces mémoires que l'autorité internationale chargée d'assumer l'entière responsabilité de la production franco-allemande de charbon et d'acier aurait « pour tâche d'unifier les conditions de base de la production et de permettre ainsi l'extension graduelle aux autres domaines d'une coopération effective à des fins pacifiques »⁷. animateur du comité d'action pour les États-Unis d'Europe, il reprenait à son compte la déclaration de celui-ci selon laquelle « C'est au fur et à mesure que l'action des communautés s'affirmera que les liens entre des hommes et la solidarité qui se dessinent déjà se renforceront et s'étendront. Alors, les réalités elles-mêmes permettront de dégager l'union politique qui est l'objectif de notre communauté »⁸. Par un mécanisme d'engrenage un maillage institutionnel étendu modifiera les mécanismes de décision, allant jusqu'à toucher les domaines politiques les plus sensibles et conduire les États à abandonner de larges pans de leur souveraineté. Phénomène de transfert progressif des loyautés vers l'autorité supranationale. L'effet de *spill over* peut être complété dans certains cas par un effet cliquet. Il en est ainsi de la construction communautaire. A cet égard, la dynamique de l'intégration économique repose sur l'idée d'irréversibilité du processus (sans doute démentie à l'épreuve des faits). L'accroissement de l'interdépendance économique, mais aussi l'intensification de la coopération politique et le rapprochement des réglementations juridiques ont pour conséquence de consolider les avancées vers l'intégration et de rendre tout retour en arrière sinon impossible, du moins plus coûteux économiquement et socialement que le maintien du statu quo ou le passage à l'étape suivante.

2- L'inclination (presque) universelle à l'intégration ?

⁴ - J.-M. SOREL, « L'institutionnalisation des relations internationales », in J.-M. SOREL & E. LAGRANGE, *Droit des organisations internationales*, LGDJ, Lextenso-éditions, 2013, sp. pp. 30 et s.

⁵ - G. DEVIN, « Que reste-t-il du fonctionnalisme ? Relire David Mitrany (1888-1975) », *Critique internationale*, 2008/1 n° 38, p. 146.

⁶ - J.-M. SOREL, *ibid.*.

⁷ - J. MONNET, *Mémoires*, p. 427.

⁸ - *ibid.*, p. 641.

On relève que l'aspiration à l'intégration régionale est à la fois ancienne et, à certains égards, (presque) universelle. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut en évoquer quelques illustrations. Sans en revenir aux formes de fédéralismes primitifs de la Grèce ancienne, on peut, par exemple, songer au rêve bolivarien d'unité continentale. Véritable mythe de Sisyphe⁹, il témoigne de l'étonnante fascination que nourrissent les pères des indépendances pour des projets dont la première conséquence aurait été de dissoudre les souverainetés fraîchement acquises dans des ensembles débordant les frontières étatiques. L'esprit du siècle des lumières imprégna ce monde naissant au point d'exercer « une influence décisive non seulement sur les luttes d'émancipation, mais aussi sur l'organisation politique des nouvelles nations »¹⁰ américaines. Issues d'un même creuset spirituel, elles révélaient une « personnalité juridique propre et reconnaissable »¹¹ particulièrement sensible à l'idée d'intégration (même si ce terme est empreint ici d'anachronisme). Avant de prendre la physionomie qu'on lui connaît aujourd'hui, le sous-continent s'est en effet forgé politiquement aux termes d'une évolution heurtée. Le géographe M. Foucher relève, en ce sens, que « le passage de l'empire espagnol à la carte actuelle fut marqué par des épisodes plus ou moins brefs de mise en place d'ensembles fédérés »¹². Ces tentatives ont échoué, la « révolte [ayant] brisé l'unité factice de la conquête »¹³ et emporté le grand rêve¹⁴. Trop fragiles pour perdurer, ces regroupements artificiels disparurent les uns après les autres¹⁵. Ainsi, la Grande Colombie se scinda en trois nations, la Bolivie se détacha du Pérou, l'Uruguay naquit d'un conflit entre le Brésil et l'Argentine, tandis que la République fédérale d'Amérique Centrale laissait place à cinq nouveaux Etats.

Le rejet originel mais fugace par l'Afrique de l'Etat avatar de la domination coloniale, l'utopie panarabe¹⁶ sont autant de chimères inaccomplies. Ce tour d'horizon illustre le fait que la « région » est généralement perçue comme une échelle pertinente sans que cela ne préjuge évidemment de la réussite des projets d'intégration. Cela tient au fait que plus qu'un décret de la nature, la région est une construction de l'esprit inscrivant dans l'espace une « certaine solidarité internationale »¹⁷. Le développement d'expérience régionale évoque une idée, émise en son temps par Grotius¹⁸, selon laquelle le développement du droit international n'est pas une affaire exclusivement universelle. Des principes et des règles juridiques peuvent éclore et s'appliquer dans des cercles restreints d'entités que cimenteraient d'étroites accointances. Souvent manifeste, le décalage entre données physiques et réalités sociopolitiques fait cependant de la région un concept à éclipses sur lequel il est hasardeux de fonder trop d'attentes. On ne peut, par ailleurs, ignorer la rétivité durable de certaines régions à l'intégration¹⁹.

⁹ - S. SBERRO, « L'intégration régionale en Amérique Latine : le mythe de Sisyphe », *Pouvoirs*, 2001/3, n° 98, p. 49.

¹⁰ - F.-J. URRUTIA, "La codification du droit international en Amérique", *op. cit.*, p. 91.

¹¹ - J. M. YEPES, "Les problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique", *RCADI*, 1934, p. 8.

¹² - M. FOUCHER, *L'invention des frontières*, FEDN, Coll. les 7 épées, 1986, p. 179.

¹³ - P. CHAUNU, *Histoire de l'Amérique Latine*, PUF, Que sais-je?, 1993, p. 58.

¹⁴ - Dont le Congrès de Panama scelle l'échec [1823].

¹⁵ - Pour P. Chaunu, "Tel est le grand drame de l'Indépendance, elle amène avec elle le morcellement et l'impuissance", *op. cit.*, p. 58. Dans un propos apocryphe que lui prête Gabriel Garcia-Marques, le maréchal J. Sucre aurait affirmé, à cet égard, "C'est une dérision du destin. c'est comme si nous avions semé à une telle profondeur l'idéal de l'indépendance que ces peuples tentent maintenant de devenir indépendants les uns des autres", in *Le général dans son labyrinthe*, Grasset, 1989.

¹⁶ - M. LAVERGNE, « Monde arabe : de la quête de l'unité au destin partagé », *Revue internat. et stratégique*, 2011/3, n° 83, p. 67.

¹⁷ - S. BELAÏD, "Y a-t-il un système régional arabe ?" in *Le système régional arabe*, sous la direction de M. FLORY & P.-S. AGATHE, Ed. du CNRS, 1989, p. 16.

¹⁸ - "Saepe in una parte orbis terrarum est jus gentium quod alibi non est.", *De jure belli ac pacis*, I, c, I, I, § 44.

¹⁹ - Pour une analyse de la situation en Asie, L. HENRY, *Mutations territoriales en Asie centrale et orientale*, La documentation française, Monde européen et international, 2008, pp. 516 et s.

3- Une question complexe

L'imitation, voilà un terme qui suscite spontanément plus de doutes qu'il n'éclaire le sujet soumis à notre réflexion. Si l'on s'en tient aux définitions vernaculaires, l'imitation désigne l'action de reproduire volontairement ou de chercher à reproduire une apparence, un geste ou un acte d'autrui. Il est vrai que l'imitation peut être le fruit d'un processus volontaire ou involontaire, conscient ou inconscient. Elle peut procéder d'une démarche instinctive, manifestation de dispositions grégaires ou au contraire très construite.

Or, la complexité de la question posée tient principalement au fait qu'il est difficile de prendre l'exacte mesure de l'influence exercée par un modèle dont il ne suffit pas de souligner dans une sorte d'élan pavlovien la force d'entraînement. Savoir si l'Union européenne a effectivement essaimé soulève le problème de l'identification des (éventuels) canaux d'imprégnation. Sans doute parce que la migration ou le transfert, même partiel, du modèle s'opère fréquemment au moyen de vecteurs extra-juridiques : un imaginaire, parfois honteusement, partagé. Y penser toujours, n'en parler jamais ... En effet, on peut constater que cet héritage est rarement revendiqué ce qui conduit sans doute à considérer que si le modèle européen est pensé par ses promoteurs comme transposable par essence il n'est pas sûr qu'il soit appréhendé comme tel par les acteurs de processus en cours dans d'autres contextes régionaux. Plus que le fruit d'une démarche d'acquisition plus ou moins achevée ou assumée, les expériences d'intégration conduites ailleurs qu'en Europe n'illustrent-elles pas plutôt cette vérité selon laquelle des préoccupations comparables (fermer une parenthèse historique ; jeter les bases d'une transition politique...) produisent des résultats tendanciellement similaires ? Dit autrement, il y aurait des « invariants » de l'intégration régionale se manifestant quelles que soient les circonstances considérées. Il s'agirait donc moins de décrire un processus de mimétisme réfléchi que de vérifier l'hypothèse selon laquelle la réunion d'un certain nombre de facteurs suscite inmanquablement une convergence spontanée. Finalement, il est sans doute plus aisé de montrer en quoi l'imitation du modèle européen est pour l'essentiel pour ne pas dire toujours inachevée.

I- L'ombre portée du modèle européen

Il n'y a en réalité que peu de traces ou d'indices permettant de s'assurer de la généalogie européenne des expériences observées notamment en Amérique Latine et Afrique. Le modèle européen semble incontournable sans pour autant apparaître systématiquement dans le champ discursif des motivations politiques et des justifications juridiques présidant aux intégrations menées sous d'autres latitudes.

A - Les « invariants » de l'intégration

Si les ressorts du processus de construction européenne ne sont pas si différents de ceux qui sont au principe d'autres entreprises du même type, les canaux juridiques d'influence ou d'acculturation n'en sont pas moins difficilement perceptibles. On peut évidemment rappeler que l'Europe œuvre à la diffusion de son modèle en appuyant, là où elle le peut, le régionalisme. A cette fin, elle a construit depuis le début des années 90, un discours empreint d'idéalisme par lequel elle prétend défendre un projet par essence non hégémonique procédant « des valeurs partagées de libertés, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de tolérance, d'égalité des sexes, de solidarité et de non-discrimination ». Une doctrine qui se fonde sur la conviction (sans doute naïve) que les Etats européens auraient créé un environnement collectif « de paix, de stabilité et de prospérité » grâce à des

« structures novatrices et uniques en leur genre qui transcendent la coopération internationale traditionnelle ». Décrite comme « un gisement d'idées à exploiter pour la gouvernance mondiale »²⁰, le succès de l'expérience résulterait de l'affirmation de la primauté de la règle de droit, de la culture de compromis et de la capacité à résoudre pacifiquement les conflits. L'intégration permettrait pour le bien de tous de « domestiquer et multilatéraliser l'action internationale des Etats »²¹. Tout cela explique donc la volonté de privilégier, dans la mesure du possible, l'établissement de rapports entre groupes régionaux plutôt qu'avec des Etats²². Cependant, ce volontarisme européen ne suffit pas à éclairer les raisons si ce n'est d'une généralisation du modèle européen du moins d'évolutions convergentes. Existerait-il un déterminisme en vertu duquel les intégrations procéderaient d'une genèse comparable et de prérequis assez proches ? Dit autrement, l'intégration (quelles que soient les formes qu'elle revêtira effectivement) présenterait des traits invariants : elle serait toujours une réponse à situation donnée ; elle exprimerait une vision du monde ; elle s'inscrirait dans une dynamique.

1- L'intégration comme projet irénique

a- Les « forces combinées de la catastrophe et de la réconciliation »²³

La construction européenne est d'une essence profondément irénique. Sans tomber dans les approximations historiques d'un discours vantant les mérites de la réunification d'une Europe traversée depuis toujours par des fractures de toute nature²⁴, la fondation des Communautés puis de l'Union constitue l'étape décisive d'une démarche au centre de laquelle le droit apparaît comme un instrument de dépassement définitif des conflits. Or, on relève que les mêmes préoccupations ont pu pousser à des rapprochements tout aussi spectaculaires. C'est ainsi la volonté de solder une inimitié séculaire qui a conduit le Brésil et l'Argentine, sortant tous deux de longues périodes de glaciation politique, à prendre langue et à se lancer dans la construction du Mercosur²⁵. Tout comme ce fut le cas en Europe lors des élargissements au Sud et à l'Est, l'intégration est ici aussi appréhendée comme un point d'ancrage de l'idéal démocratique. En effet, « la recherche d'appuis extérieurs était l'une des stratégies susceptibles de renforcer la pérennité des institutions, qui allaient en quelque sorte être légitimées de l'extérieur par des accords régionaux »²⁶. Y percevant un réducteur d'incertitude²⁷, les présidents argentin et brésilien reconnaîtront que l'intégration économique est un moyen de consolider la démocratie. Aussi, signeraient-ils le premier traité d'intégration en 1986 qui mènera lui-même au traité d'Asuncion après que le Paraguay et l'Uruguay se furent rapprochés de leurs deux grands voisins composant un couple qui n'est pas sans rappeler le moteur franco-allemand²⁸.

²⁰ - Commission européenne, « Objectifs stratégiques 2000-2005 : donner forme à la nouvelle Europe », COM (2000) 154 final, *JOUE*, 21 mars 2000, n° C-81, p. 2.

²¹ - S. SANTANDER, « L'Union européenne, l'interrégionalisme et les puissances émergentes – Le cas du 'partenariat' euro-brésilien », *Politique européenne*, 2013/1, n° 39, p. 114.

²² - *ibid.*, p. 115, note n° 7.

²³ - J. TENIER, « Panorama comparatif des dynamiques d'intégration », in C. FLAESCH-MOUGIN & J. LEBULLENGER, *Regards croisés sur les intégrations régionales : Europe, Amériques, Afrique*, Bruylant, 2010, p. 12.

²⁴ - « Dans l'histoire de l'Europe (...) le chapitre des dissemblances reste aussi important que celui des ressemblances », L. FEBVRE, *L'Europe, genèse d'une civilisation*, Perrin, 1999, Leçon I, p. 38),

²⁵ - S. SBERRO, « L'intégration régionale en Amérique latine : le mythe de Sysiphe », *Pouvoirs*, 2001/3, n° 98, pp. 57 et s.

²⁶ - C. AUROI, « Tentatives d'intégration économiques et obstacles politiques en Amérique latine dans la seconde moitié du XXème siècle », *Relations internationales*, 2009/1, n° 137, p. 107.

²⁷ - O. DABENE, *L'intégration régionale dans les Amériques. Le Mercosur*, Paris, CERI, 1998, n° 45, p. 47, cité par C. AUROI, *op. cit.*, p. 107, note n° 44.

²⁸ - Comme le note F. D'ARCY, « il ne fait pas de doute que l'avenir de l'intégration sud-américaine est conditionnée par l'entente entre Brésil et Argentine », in « La perspective politique du Mercosur : comparaison avec l'Union européenne », *Droit et société*, 2005/1, n° 59, p. 25-26.

b- Les ferments identitaires

L'intégration est un môle auquel s'arriment des Etats qui partagent une langue commune, un passé colonial comparable ou encore une appartenance religieuse. S. Bolivar justifiait ainsi l'intégration des anciennes colonies espagnoles par la communauté d'origine, de langue, de mœurs et de religion. L'idéal d'intégration est même décrit comme indissociable de l'identité de l'Amérique Latine²⁹. Les effets de proximité favorisent eux-mêmes la densification des échanges. Les économistes usent à cet égard d'une expression que nous reprendrons volontiers ; ils parlent « d'intégration naturelle »³⁰. Les éléments identitaires partagés forment à n'en pas douter des variables propres à réduire la « distance psychologique »³¹ séparant des Etats.

2- L'intégration est un catalyseur

Quand les héritages compte finalement moins que le « projet », l'intégration devient un objectif dont la réalisation dépend toujours d'un jeu subtil d'interdépendances et de spécialisation³². Le mouvement qui s'engage alors infiltre au plus profond le tissu des sociétés concernées. La constitution effective de l'espace régional suppose que soient réunies diverses conditions liées à l'ordonnancement de l'ensemble autour de normes communes et de l'implication d'un éventail le plus large possible d'acteurs institutionnels, para-institutionnels voire privés on pense ici au rôle que peuvent jouer les élites dans la formation d'un corpus de pensée favorable ou, au contraire, hostile à l'intégration.

a- Renforcer les interdépendances et s'affirmer dans la mondialisation

Comme en témoigne la « force de l'exemple européen »³³, les acteurs régionaux doivent être convaincus que l'intégration est rendue possible autant que nécessaire par leur complémentarité économique et leur capacité à susciter des économies d'échelles. C'est précisément ce souci de rassemblement des forces en vue de conforter leur autonomie par rapport à un environnement international qu'ils n'entendaient plus subir qui a conduit les Etats européens à s'engager dans un processus d'intégration et que plus tard les Etats du cône sud ont décidé de créer un marché commun. Ce sont encore de raisons comparables qui ont incité les trois Etats d'Amérique du Nord à joindre leur potentiel au sein de l'ALENA. Par ailleurs, les promoteurs de l'intégration nourrissent généralement le dessein de renforcer les interdépendance tout en s'affirmant dans la mondialisation. En ce sens, on peut rappeler, par exemple que pour la Commission des Nations Unies pour l'Amérique Latine (CEPAL) le régionalisme est un « processus d'interdépendance économique croissant au niveau régional. Ce processus est encouragé aussi bien par des accords préférentiels d'intégration que par d'autres politiques dans un contexte d'ouverture et de déréglementation avec l'objectif d'augmenter la compétitivité des pays de la région et de constituer dans la mesure du possible, un fondement pour une économie internationale plus ouverte et transparente »³⁴.

²⁹ - S. SBERRO, « L'intégration régionale en Amérique latine : le mythe de Sysiphe », *op. cit.*, p. 49.

³⁰ - JACQUEMIN et SAPIR, cité par D. LABARONNE, « les difficultés de l'intégration économique régionale des pays maghrébins », *Mondes en développement*, 2013/3, n° 163, p. 100.

³¹ - *ibid.*

³² - J. TENIER, « Panorama comparatif des dynamiques d'intégration », in C. FLAESCH-MOUGIN & J. LEBULLENGER, *op. cit.*, 2010, p. 5.

³³ - *ibid.*

³⁴ - Cité par C. AUROI, *op. cit.*, p. 106

Se construire pour soi mais aussi contre les autres ... Il s'agit d'une figure finalement classique. L'Europe communautaire répond, en tant que projet, parfaitement à cette dualité dans la mesure où elle visait à éteindre les risques de guerre tout en tenant en respect la menace extérieure (à l'époque principalement soviétique). C'est également en réponse à l'hégémonisme communiste que l'ASEAN se constitue. De même, est-ce pour se liquer contre l'Apartheid que les Etats d'Afrique Australe forment une ligne de front base de la future SADC. La conscience de l'adversité permet de transcender les rivalités locales et les intérêts particuliers. Le Mercosur et l'ALENA ont eux-mêmes été conçus pour « stimuler les échanges » autant que comme des « constructions de type politique obéissant à des préoccupations de sécurité interne – retrouver et raffermir la démocratie - et de positionnement global dans un monde de plus en plus internationalisé et dominé par de grands groupes ou Etats »³⁵.

b- La création d'un espace cohérent

Sans vouloir céder au « travers » institutionnaliste que cultive volontiers la doctrine française, il semble difficile d'envisager une intégration régionale sans que celle-ci puisse s'adosser (ou être portée) par une structure institutionnelle. Ces organes sont en principe le gage d'une certaine efficacité dans la mesure où ils devront formuler des initiatives et veiller à ce que celles-ci soient exécutées. Les solutions varient cependant en fonction de la capacité des Etats membres à accepter l'émergence d'un centre d'imputation et d'initiative autonome par rapport à leur influence voire à leur contrôle. En outre, l'organisation doit pouvoir disposer de ressources financières échappant en tout ou partie à la volonté (bonne ou mauvaise) des Etats membres. C'est ainsi, par exemple, que l'article 70 du traité CEDEAO dispose que le budget est notamment alimenté par un prélèvement communautaire. Mais, en attendant la mise en place de ce prélèvement, le budget reste abondé par des contributions volontaires ...

L'intégration impose idéalement de s'assurer que les règles régissant le fonctionnement du marché se déploieront harmonieusement au besoin en l'orientant et qu'elles garantiront le libre jeu de la concurrence. Le Mercosur et les Unions économiques et monétaires africaines mettent en œuvre avec une fortune variable un modèle reposant sur des mécanismes de police économique et de règlement des différends. Autrement dit, l'intensité de l'intégration sera mesurée par la plus ou moins grande capacité d'action au niveau régional concernant : le règlement des différends commerciaux et économiques ; l'abaissement des frontières douanières par l'établissement d'une ZLE ou (dans une version plus ambitieuse) d'une Union douanière ; l'organisation commune de marchés ; la politique d'infrastructure ; l'existence ou non de mécanismes de solidarité.

Enfin, l'intégration ne saurait exclusivement viser la mobilité du capital et la recherche d'avantages comparatifs. Sans doute est-ce l'une des limites dont souffre l'ALENA dont les créateurs ont fait le pari de favoriser précisément la mobilité du capital et des biens tout en entravant la circulation des personnes. La liberté de circulation notamment dans sa dimension personnelle est un levier essentiel de réalisation de l'intégration car elle confère à celle-ci une « âme » et en favorise l'appropriation par les peuples. Au-delà, la liberté de circulation des personnes conduit à s'interroger sur le degré d'intégration des peuples eux-mêmes. C'est ainsi

³⁵ - C. AUROI, « Tentatives d'intégration économique et obstacles politiques en Amérique latine dans la seconde moitié du XXème siècle », *Relations internationales*, 2009/1, n° 137, p. 107.

que les Etats fondateurs de la CEDEAO et la CEMAC ont fait le choix d'inscrire ce principe dans leur charte constitutive ce qui, il est vrai, ne préjuge en rien de son effectivité³⁶.

B- L'acclimatation parcellaire du modèle européen

Il s'avère difficile d'interpréter les traces d'une influence qui n'est pas toujours expressément assumée. On ne peut prétendre ici à l'exhaustivité, nous essaierons donc de capter certains indices propres à accréditer cette idée. Il apparaît que ces éléments s'inscrivent dans des registres très variés. D'aucuns renvoient à une adhésion symbolique à un modèle d'organisation régionale, d'autres procèdent d'aménagements institutionnels ou encore de la pratique des organisations considérées. Il est vrai que l'observateur européen est fréquemment gagné par le sentiment qu'il évolue ici dans une atmosphère familière faite de connivence intellectuelle. Moins que les Etats ou les institutions se sont bien souvent les écrits doctrinaux qui soulignent les liens unissant telle expérience régionale au modèle européen³⁷.

1- La duplication institutionnelle et juridique

a- « Quadrilatères » institutionnels

Cette impression est liée d'abord à une forme de mimétisme sémantique parfois plus qu'à un fonctionnement des dispositifs institutionnels conformes aux ambitions politiques affichées. La proximité est particulièrement évidente avec les organisations d'intégration régionale africaines.

En ce sens, on relève le souci d'assurer une représentation des différentes légitimités. Par exemple, la CEDEAO repose sur une architecture quadripartite ménageant à chacun la place à laquelle il pense pouvoir prétendre : la légitimité intergouvernementale s'incarne dans la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement et le Conseil des ministres ; la légitimité démocratique dans le Parlement ; les impératifs d'intégration sont portés par la Commission (antérieurement secrétariat exécutif, commission depuis 2006 un changement d'appellation qui veut avoir du sens) ; et une cour de justice veille à la bonne application du droit. Il n'en va pas différemment de la CEMAC³⁸ ou de l'UEMOA³⁹. On peut ajouter à ces constatations cursives, le fait qu'il est systématiquement rappelé que la Commission ou la Cour exerce leurs missions en toute indépendance.

b- Le système des sources

Il n'est pas rare que les organisations d'intégration (particulièrement africaines) adoptent une nomenclature des actes reprenant au moins en substance les dispositions de l'article 288 TFUE. Ce faisant, ils adhèrent à une sorte de matrice juridique. On note ainsi que l'article 42 du traité UEOMA est l'exact décalque des dispositions équivalentes du TFUE. Ajoutons que les traités constitutifs peuvent définir les caractères propres au droit « communautaire ». En ce

³⁶ - S.P ZOGO NKADA, « La libre circulation des personnes : réflexions sur l'expérience de la CEMAC et de la CEDEAO », *RIDE*, 2011/1, t. XXV, p. 113

³⁷ - G. TATY, « La procédure de renvoi préjudiciel en droit communautaire », *Revue de droit uniforme africain*, 2011, n° 004, p. 28.

³⁸ - Conférence des chefs d'Etats ; Conseil des ministres de l'UEAC ; Comité ministériel de l'UMAC ; Commission de la CEMAC ; Banque des Etats de l'Afrique Centrale ; le Parlement communautaire ; la Cour de justice.

³⁹ - Conférence des chefs d'Etats ; le Conseil des ministres ; la Commission ; le Parlement ; la Cour de justice ; la Cour des comptes.

sens, l'article 10 du Traité instituant l'OHADA indique que les actes uniformes⁴⁰ « sont directement applicables et obligatoires dans les Etats Parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure et postérieure ». On peut également évoquer l'article 3 du Traité portant création de la Cour de Quito en vertu duquel « les Décisions du Conseil Andin des Ministres des Relations Extérieures ou de la Commission [de la Communauté Andine] ainsi que les Résolutions du Secrétariat Général sont directement applicables dans les Pays Membres à partir de la date de leur publication au Journal Officiel de l'Accord [de Carthagène], à moins qu'elles ne signalent une date postérieure ». Les traités définiront le cas échéant l'autorité des actes de l'organisation notamment dans leurs rapports avec le droit des Etats membres. C'est ainsi que l'article 6 du traité UEMOA stipule que les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs qui lui ont été assignés sont doués de prévalence sur toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure.

2- La juridictionnalisation des ordres « communautaires »

Il est dans la nature même de la fonction juridictionnelle de combler les béances qui affectent le système dans lequel elle se déploie. Il faut toutefois souligner que le juge exercera son office avec d'autant plus de liberté (créatrice) que, d'une part, des voies de droit lui permettront d'intervenir et que, d'autre part, les traités fondateurs n'auront pas cristallisé la situation en entravant toute velléité d'interprétation constructive. Comme la très précisément décrit L. Burgorgue-Larsen, dont nous nous contenterons de reprendre ici les excellentes analyses⁴¹, les cours instituées dans le cadre d'organisations d'intégration régionale en Afrique ou en Amérique latine ont souvent initié un renforcement des ordres juridiques sur lesquels elles doivent veiller.

a- L'aménagement des voies de droit

La juridictionnalisation d'une organisation, puisque c'est de cela qu'il s'agit, dépend d'abord et en toute logique de l'existence de voies de droit. Sans elles, le juge, armé d'un sabre de bois, devrait se cantonner à un rôle de figuration ... A cet égard, on relève l'importation parfois scrupuleuse de mécanismes de contrôle de la légalité des actes adoptés par les institutions de certaines des organisations considérées ou par leurs Etats membres. Sans pouvoir être exhaustif, on peut rappeler, par exemple, que la Cour UEMOA est compétente⁴² pour connaître : du recours en manquement ; du recours en appréciation de légalité (ou en annulation) ; du plein contentieux de la concurrence ; du recours du personnel de l'Union, du recours en responsabilité (non contractuelle) ; du recours préjudiciel (appellation singulière) ; des avis, des recommandations ; des clauses d'arbitrage. Le recours en annulation peut être ouvert, selon les cas, non seulement aux requérants institutionnels mais aussi aux personnes physiques et morales sous réserve de justifier d'un « intérêt certain et légitime »⁴³ ou du fait que l'acte attaqué lui « fait grief »⁴⁴.

De même, la question préjudicielle de la CEMAC ou de l'UEOMA est une reprise à l'identique du dispositif réglant dans le TFUE le renvoi préjudiciel. Les fonctions qui lui sont assignées font écho à celles confiées à la CJUE : unification du droit communautaire ; intégration du droit communautaire ; sauvegarde des droits des justiciables et des libertés fondamentales. En outre, ce mécanisme donne lieu à une perception doctrinale profondément

⁴⁰ - Cette appellation désigne des actes « pris pour l'adoption des règles communes » (art. 1^{er})

⁴¹ -

⁴² - Selon l'article 15, du Règlement n°01/96/CM portant règlement de procédure de la Cour de Justice de l'UEMOA

⁴³ - Article 14 convention CEMAC

⁴⁴ - Selon l'article 15, paragraphe 2, du Règlement n°01/96/CM portant règlement de procédure de la Cour de Justice de l'UEMOA

imprégnée par les travaux conduits sur ce sujet en Europe⁴⁵. Néanmoins, à l'exception de la CCJA, la situation des juridictions africaines n'est pas sans évoquer le « désert des tartares » : une doctrine aussi claire que le rôle de ces juridictions peut être vide d'affaires en attente.

b- Le volontarisme des juges

Visant moins à régir une société existante qu'à créer une collectivité nouvelle, le droit communautaire européen est une construction « foncièrement téléologique »⁴⁶. Dans cette perspective, la jurisprudence est devenue l'instrument d'une cohésion indispensable à la réalisation des objectifs poursuivis. A cet effet, la Cour promeut des méthodes d'interprétation transcendant les limites apparente de la charte constitutive ou de la législation qui en dérive. Le droit communautaire est alors appréhendé par la Cour comme un complexe d'éléments multiples devant s'imbriquer les uns aux autres selon une combinaison dont elle a défini l'ordonnement. Développant une démarche tant systémique que téléologique elle retient comme fil conducteur de son interprétation le but poursuivi par le constituant ou le législateur communautaire. Envisageant l'acte qui lui est déféré à la lumière d'un terme de référence, le juge tente de reconstruire la volonté réelle ou supposée de ses auteurs, pénétré de l'idée que ceux-ci n'ont pas pu avoir en vue un résultat absurde ou dépourvu de consistance. Des indices laissent à penser que des phénomènes comparables se sont produits (à des degrés divers) dans d'autres cadres régionaux. Les juges éclairent le sens des dispositions des traités au besoin en énonçant les principes de l'ordre juridique dont ils doivent assurer l'intégrité et, selon une conception largement partagée, le développement.

S'inspirant assez clairement des arrêts Costa⁴⁷ et Simmenthal⁴⁸, la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (OHADA), par exemple, a posé que « la force obligatoire des Actes uniformes et leur supériorité sur les dispositions de droits internes »⁴⁹ ; y voyant « une règle de supranationalité » découlant de l'article 10 du traité OHADA. La Cour UEOMA n'a pas hésité à énoncer, en des termes que la CJUE n'aurait pas récusés, que l'Union est « une organisation de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité et de la capacité juridique et surtout de pouvoirs issus d'une limitation de compétences et d'un transfert d'attributions des Etats membres qui lui ont délibérément concédé une partie de leurs droits souverains pour créer un ordre juridique autonome qui leur est applicable ainsi qu'à leurs ressortissants »⁵⁰. Il en va comme si le transfert d'un modèle institutionnel avait induit l'acculturation d'une grille d'analyse de l'intégration elle-même.

⁴⁵ - M.M. MBACKE, *La Cour de justice de l'Union Economique et Monétaire Oues-Africaine (UEMOA). Son organisation, ses compétences et ses règles de procédure*, Les Editions juridiques Africaines SA, 1999, 118 p. (Col. Droit communautaire africain) ; K. MOUAFFO, « Le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de la CEMAC », <http://www.legavox.fr/blog/dr-kamwe-mouaffo/renvoi-prejudiciel-devant-cour-justice-14322.htm#.VMefE3aS07A> ; A. R. OUOBA, « La primauté du droit communautaire de l'UEOMA sur le droit des Etats membres », Université Saint-Thomas d'Aquin, Ouagadougou, Mémoire de maîtrise en droit public, 2012 ; « Pour une plus grande pédagogie du contentieux communautaire : réflexions sur la mise en œuvre des procédures de collaboration avec les juridictions sous régionales (renvoi préjudiciel et demande d'avis) », <http://www.memoireonline.com> ; G. TATY, « La procédure de renvoi préjudiciel en droit communautaire », *Revue de droit uniforme africain*, 2011, n° 004, p. 28 ; G. TATY, « Pluralité des juridictions régionales dans l'espace francophone et unité de l'ordre juridique communautaire : problématiques et enjeux » <http://www.institut-idef.org/Nouvel-article.3304.html> ; Actes du Séminaire sous-régional de sensibilisation au droit communautaire et à l'intégration dans la zone C.E.M.A.C. Libreville-Gabon. Ed. GIRAF. AIF. 2005

⁴⁶ - J. BOULOUIS, « À propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'œuvre jurisprudentielle de la Cour de justice des Communautés européennes », *Mélanges M. Waline, Le juge et le droit public*, LGDJ, 1974, p. 149.

⁴⁷ - CJCE, 15 juillet 1964 Costa c. ENEL, aff. 6/64.

⁴⁸ - CJCE, 9 mars 1978, Simmenthal SPA, aff. 106/77.

⁴⁹ Cour Commune de Justice et d'Arbitrage, Avis consultatif, n°002/99/EP, 13 octobre 1999 (demande d'avis de la République du Mali).

⁵⁰ Cour de Justice de l'Union Ouest-Africaine, Avis n°002/2000, 2 février 2000 (demande d'avis de la Commission de l'UEMOA relative à l'interprétation de l'article 84 du traité de l'UEMOA).

Les juges du Mercosur n'ont pas fait autre chose en affirmant qu'une « loi qui irait à l'encontre d'une règle prévue par un traité international – dont la place dans la hiérarchie des normes est au moins celle d'une loi interne – ne sera pas appliquée par le juge national. En ce sens, les règles comprises dans le traité d'Asuncion et l'article 7 inclus, ont un caractère auto-exécutoire puisque le droit n'admet pas de contradiction dans sa logique »⁵¹. Ce faisant, le huitième tribunal reconnaissait, certes implicitement, le principe de primauté et indiquait au juge national les conséquences qu'il lui faut tirer de cette prévalence dans son ordre juridique interne. Pour sa part, le juge andin a souligné combien l'applicabilité directe et l'effet direct assureraient à la norme communautaire, une force de pénétration dans les ordres juridiques internes en même temps qu'une meilleure protection des particuliers⁵². La Cour de Managua a, de son côté, adhéré aux méthodes d'interprétation systémique et téléologique inaugurées par son homologue de Luxembourg⁵³. Dans la même veine, on relève, avec intérêt, que le premier tribunal du Mercosur dans l'affaire dite de « l'application de mesures restrictives au commerce réciproque » (28 avril 1999) n'hésite pas à citer les travaux de P. Soldatos⁵⁴ donnant plus que jamais à la doctrine des lettres de noblesse que les juges européens ne lui confèrent que rarement ... Le renvoi exprès à la jurisprudence développée par la CJUE⁵⁵ ou le recours à un comparatisme plus discret permettent généralement aux juges africains ou latino-américains de conforter l'autorité de leur propres arrêts en puisant à une source que tout semble parer des vertus de l'authenticité⁵⁶.

II- L'imparfaite transposabilité d'un modèle encore singulier

L'Europe fait-elle sens au-delà de ses frontières⁵⁷ ? Les formes prises par l'intégration ne sont-elles pas le produit d'une expérience politique et historique nécessairement singulière ? Le processus de duplication ou au moins de diffusion est entravée à la fois par la persistance de rivalités entre Etats membres des organisations et de l'insuffisante perméabilité des expériences observées aux exigences de la démocratie (ou au moins de la démocratisation)

A- La difficile dissolution des concurrences

L'Union Européenne est douée d'une remarquable capacité de neutralisation des phénomènes de concurrence normative et politique. Aussi, la méthode communautaire vise-t-elle à atténuer, sans la nier, l'incidence des particularismes juridiques nationaux dans le seul objectif de favoriser l'émergence de règles du jeu communes. Cette volonté de canaliser les effets centrifuges inhérents à la structure même de l'Union se nourrit d'une sorte disposition sociologique au compromis tout en s'inscrivant dans son organisation institutionnelle. Il s'agit d'un signe distinctif de nature identitaire ce qui explique qu'il en aille rarement ainsi dans d'autres contextes régionaux.

⁵¹ - Paraguay c. Uruguay, 21 mai 2002

⁵² - Cour de Justice de la Communauté Andine, arrêt n°3-AI-96, cité et traduit par. L. BURGORGUE-LARSEN, « Prendre les droits communautaires au sérieux ou la force d'attraction de l'expérience européenne en Afrique et en Amérique Latine », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, Pedone, 2004, p. 567, note n° 23

⁵³ - Cour centraméricaine de Justice, 27 novembre 2001, Nicaragua vs Honduras, cité et traduit par. L. BURGORGUE-LARSEN, *op. cit.*, p. 568, note n° 25

⁵⁴ - J. KASMI, « Le système de règlement des différends du Mercosur : le rôle du 'juge mercosurien' dans le processus d'intégration régionale », in C. FLAESCH-MOUGIN & J. LEBULLENGER, *op. cit.*, sp. pp. 94 et s.

⁵⁵ - Comme l'a très précisément exposé L. Burgorgue-Larsen, les références seront intégrées selon les hypothèses, au rapport du juge rapporteur, aux conclusions des avocats généraux voire aux motifs des décisions, *op. cit.*, p. 569.

⁵⁶ - Pour une analyse complète L. BURGORGUE-LARSEN, *op. cit.*, pp. 568 et s.

⁵⁷ - Telle est la question posée par J.-J. KOURLIANDSKY, « L'Europe fait-elle sens pour les pays du Sud ? », *Revue internationale et stratégique*, 2005/3 n° 59, p. 71.

1- La culture de résistance des Etats membres

Très courante, cette « culture de résistance » tient plus à des raisons structurelles qu'à des vicissitudes conjoncturelles. Elle révèle généralement la persistance d'un hiatus entre l'émergence d'une conscience régionale et l'attachement aux identités nationales.

a- La perméabilité variable du tissu constitutionnel

On observe ici un tableau très contrasté. Si plusieurs constitutions latino-américaines ont marqué, à la faveur de révisions parfois récentes, une ouverture assumée à l'égard des processus d'intégration, les constitutions africaines restent généralement plus timides (ou équivoques) sur le sujet.

L'article 4 de la Constitution brésilienne de 1988 s'inscrit explicitement dans une perspective « régionaliste » en disposant que la « République fédérative recherchera l'intégration économique, politique et sociale des peuples de l'Amérique Latine, visant à la formation d'une communauté latino-américaine des nations ». La constitution de l'Equateur fait de l'intégration politique, culturelle et économique de la région andine, de l'Amérique du Sud et de l'Amérique latine une priorité et un axe de la politique étrangère de l'Etat (article 411). La Constitution bolivarienne fait assaut des mêmes sentiments en évoquant non seulement les politiques d'intégration mais aussi celles tendant, de manière plus ambitieuse encore, à l'Union avec les Latino-américains et les Caraïbes. La Constitution colombienne se caractérise elle aussi par une forte inclination intégrationniste. Elle indique ainsi que « l'Etat soutient l'intégration économique, sociale et politique avec les autres nations et notamment avec les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes par la conclusion des traités qui, sur des bases d'équité, d'égalité et de réciprocité, créent des organes supranationaux, ou dont l'objet soit la création d'une communauté latino-américaine de nations » (article 227). A cet effet, elle envisage les conditions auxquelles peut s'opérer un transfert partiel de certaines attributions à des organes supranationaux dont l'objet est de soutenir ou de consolider l'intégration économique avec d'autres Etats (article 150). C'est dans une logique comparable que l'article 153 de la Constitution bolivarienne dispose que « la République pourra attribuer à des organismes supranationaux, à travers des traités, l'exercice des compétences nécessaires pour mener à bien ces processus d'intégration », ajoutant que les « normes qui s'adopteront dans le cadre des accords d'intégration seront considérées comme partie intégrante de l'ordonnance légale en vigueur et d'application directe et supérieure à la législation interne ».

D'autres constitutions campent sur une position plus réservée ou ambiguë. Tout en affirmant la primauté de la Constitution, la constitution bolivienne souligne que les règles issues du droit communautaire, dûment ratifiées, seront soumises à la loi fondamentale tout prévalant sur toutes les autres normes (article 410). Plus abruptement, l'article 56 de la Constitution péruvienne imposent que les traités modifiant ou dérogeant à une loi ou appelant des mesures d'exécution législatives soit approuvés par le Congrès. La constitution hondurienne soumet quant à elle à l'intérêt national les actions que l'Etat pourrait mener en faveur d'une intégration économique (article 335).

La situation des constitutions africaines semble plus largement en retrait. Ainsi, les constitutions des Etats membres de l'UEOMA ou de la CEMAC proclament, au mieux⁵⁸, leur attachement à la cause de l'Unité africaine et de l'intégration régionale et sous-régionale⁵⁹.

⁵⁸ - Par exemple, ce n'est pas le cas, par exemple, des Constitutions du Cameroun, de Guinée Equatoriale

⁵⁹ - La Constitution malienne, par exemple, ne mentionne pas le terme d'intégration

Pour le reste, leurs dispositions relatives aux traités ne sont qu'une fidèle reprise des articles 54 et/ou 55 de la constitution française. Il est frappant de relever que ces lois fondamentales s'inspirent d'un modèle dont elles semblent ignorer qu'il a été adapté aux exigences de l'intégration européenne. Seuls les constituants sénégalais et Centre-africain vont sensiblement plus loin en admettant que l'Etat peut conclure avec tout Etat africain des accords d'association ou de communauté comprenant *abandon* partiel ou total de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine. Toutefois, cette affirmation tient plus de la pétition de principe que d'un engagement ayant quelque chance d'être mis en œuvre.

b- La rétivité des institutions nationales

L'adhésion au modèle d'intégration ne serait-elle que nominale ? C'est en tous cas ce que laisse à penser la rétivité des institutions nationales à se soumettre aux disciplines communes en dépit d'options constitutionnelles généralement bienveillantes ou neutres. Il n'est pas rare que les organes législatifs ou judiciaires s'opposent à ce que le droit communautaire déploie la plénitude de ses effets⁶⁰. Il est vrai, que la montée du néo-césarisme ou le retour à une forme de nationalisme ne sont pas de nature à atténuer un phénomène qu'attisent les rivalités pour un leadership régional. Par ailleurs, le vertige d'une puissance nouvelle peut amener un Etat à se déprendre (voire à affaiblir) les projets qu'il avait pourtant contribué à initier. A cet égard, la stratégie brésilienne « d'affirmation nationale » de ses intérêts essentiels vise à privilégier une diplomatie Sud/Sud dont elle définit de manière autonome les priorités prenant ainsi de cours les Etats-Unis et l'Union⁶¹.

2- L'intégration prise dans les rets de la souveraineté

On est frappé de constater l'ineffectivité persistante de la règle commune dans nombre de régions qui se sont pourtant engagées dans des processus d'intégration. La primauté de la règle de droit « communautaire » reste purement théorique dans des systèmes où le politique tient encore souvent le juridique en l'état.

On sait l'importance pour une organisation d'intégration de pouvoir compter sur un organe de contrôle juridictionnel efficace. Dans cette perspective, il est nécessaire d'assurer au sein du système institutionnel la présence d'une cour apte à sauvegarder, contre les comportements déviants des autres institutions, des Etats membres voire des opérateurs privés, les principes essentiels de l'organisation ; principes dont elle aura, le cas échéant, contribué à définir la substance. Ce juge est au cœur d'un dispositif transactionnel en vertu duquel l'exercice par le pouvoir politique de ses prérogatives doit être équilibré par la perspective crédible d'une censure juridictionnelle. La légitimité politique et juridique du système dans son ensemble dérive pour une part importante de l'existence de mécanismes judiciaires d'ajustement favorisant une coïncidence salutaire entre l'action et le contrôle. Or, en pratique, les juridictions des différentes organisations d'intégration assument plus souvent un rôle très en deçà à celui assigné de la CJUE. L'inconsistance des procédures de règlement judiciaire des différends⁶², l'indépendance des organes juridictionnels souvent à conquérir, l'indigence matérielle de certaines organisations condamnent les juges à une forme de marginalité⁶³.

⁶⁰ - Pour une illustration détaillée des stratégies de résistance déployées par les pouvoirs publics latino-américains, L. BURGORGUE-LARSEN, *op. cit.*, pp. 578 et s.

⁶¹ - J.-J. KOURLIANDSKY, « L'Europe fait-elle sens pour les pays du Sud ? », *op. cit.*, p. 78 ; également S. SANTANDER, *op. cit.*, p. 123.

⁶² - F. D'ARCY, « Les perspectives politiques du Mercosur : comparaison avec l'Union européenne », *op. cit.*, p. 33.

⁶³ - Le cas de la CEMAC est, à cet égard, édifiant, G. TATY, « La procédure de renvoi préjudiciel en droit communautaire », *Revue de droit uniforme africain*, 2011, n° 004, p. 38.

Ajoutons que lorsqu'elles sont saisies ces juridictions peuvent parfois adopter des raisonnements qui écornent sérieusement leur image. Ainsi que penser d'une décision par laquelle la Cour UEOMA fonde le principe de primauté non pas sur le traité fondateur mais par référence aux dispositions constitutionnelles de l'un des Etats membres (en l'occurrence le Mali)⁶⁴. Ces faiblesses entament l'idée qu'existerait un ordre juridique semblable à celui que nous connaissons en Europe.

Plus largement, l'intégration est fréquemment victime des rémanences de la souveraineté. Il reste difficile pour ne pas dire impossible de disqualifier des Etats Nations très soucieux de préserver leur souveraineté⁶⁵. Celle-ci sera d'autant mieux protégée que les rédacteurs des chartes constitutives veilleront à maintenir un mode de décision largement unanime⁶⁶ ou consensuelle⁶⁷. Le partage des responsabilités n'exclut jamais, pas même dans le contexte particulier de l'Union européenne, une emprise diffuse des Etats membres. Toutefois, les européens sont parvenus à constituer un espace au sein duquel les conflictualités sont domestiquées au moyen de mécanismes institutionnels adaptés. Sous d'autres latitudes, on assiste à un enlèvement des expériences régionales en raison de lectures divergentes de l'intégration et de ses impératifs. C'est ainsi que la cohésion du Mercosur est inévitablement affaiblie par des tensions gênant l'émergence d'une « identité commune » et la « projection d'un espace géostratégique régional cohérent »⁶⁸. La Communauté andine des Nations ne se porte guère mieux faute de régler des problèmes structurels conditionnant la réussite du projet. Si elle est parvenue à se doter d'un TEDC, le Pérou a refusé d'y participer tandis que la Bolivie était autorisée à y déroger. Cet échec témoigne de la difficulté à organiser une division du travail et des spécialisations au risque de renoncer à la recherche de complémentarités industrielles⁶⁹. La prégnance de la souveraineté informe parfois la conception des modalités mêmes d'intégration. Ainsi, alors qu'en Europe le principe est celui d'une pleine intégration des nouveaux Etats membres, il en va différemment dans d'autres organisations. Le Mercosur, par exemple, est enclin à élargir le cercle des Etats associés dont les chefs d'Etats et les ministres sont invités à participer aux réunions du Conseil du marché commun sans obligation de reprise de l'acquis. Ce peu d'exigence nuit inévitablement « à ce qui est un objectifs majeurs de l'intégration à savoir la capacité à établir un front commun dans les négociations commerciales avec l'extérieur »⁷⁰.

On l'aura compris, la proximité n'est jamais un gage de succès. Les pays du Maghreb constituent un cas intéressant de déni. Alors même que tous et chacun savent que le processus de construction régionale est objectivement l'un des moyens d'éteindre les querelles minant leurs relations mutuelles depuis l'aube des indépendances, empêtrés dans des processus de stato-genèses complexes, ils ne parviennent à s'entendre. Aussi, forment-ils l'ensemble le moins intégré sur le plan économique. Une situation qu'aggravent inévitablement l'enkystement des conflits politiques et l'incapacité subséquente à créer une intégration réussie. L'instabilité chronique de certaines régions rend plus improbable encore les chances de voir se concrétiser à brève échéance les principes de l'intégration. Ainsi qui peut imaginer une libre circulation des personnes effective dans une Afrique centrale et de l'ouest ravagée par un terrorisme paroxystique.

⁶⁴ - Avis 001/2003 du 18 mars 2003, Demande d'avis de la Commission de l'UEOMA relative à la création d'une Cour des comptes au Mali, *Rec.* 2004, p. 75.

⁶⁵ - J.-M. SOREL, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁶ - par ex. article 9 § 2 du Traité CEDEAO ; article 22 du Traité modifié de l'UEMOA

⁶⁷ - par ex. article 19 du Traité de la SADC.

⁶⁸ - S. SANTANDER, *op. cit.*, p. 122.

⁶⁹ - C. AUROI, *op. cit.*, p. 105.

⁷⁰ - F. d'ARCY, *op. cit.*, p. 26.

3- Les incohérences politiques de l'UE

On doit relever ici une forme de paradoxe dans la mesure où l'Union européenne a, en diverses circonstances, abandonné la doctrine consistant à favoriser une relation inter-régionale au profit de partenariats prioritaires avec des puissances émergentes (par ailleurs membres d'organisations d'intégration). Ce faisant, elle entame la cohérence même des ensembles avec lesquels elle entendait établir une association stratégique capable de peser sur la conduite des affaires mondiales⁷¹. En même temps, cette orientation tient compte, d'une part, de la persistance d'oppositions sur la plupart des dossiers majeurs et, d'autre part, des limites de la logique de relations de groupe à groupe initiée sans résultats tangibles par la Commission en direction du Mercosur et de la Communauté andine. Toutefois, cette évolution contribue à brouiller l'image d'une Union qui avait, jusque-là du moins, cherché à apparaître comme « un fédérateur extérieur pour le régionalisme international »⁷². Pratiquant une forme (inédite pour elle) de « bilatéralisme sélectif », l'Union contribue à saper les bases d'expériences d'intégration régionale qu'elle avait pourtant encouragées. Cette incohérence est le signe d'une incapacité à articuler son action autour d'intérêts communs identifiés.

B- L'introuvable consubstantialité démocratique

Il ressort d'un examen même cursif que l'identité de l'Union européenne est étroitement connectée à la vocation démocratique du projet dans son ensemble. On le sait, tout candidat à une adhésion doit se conformer aux critères adoptés, en juin 1993, par le Conseil européen de Copenhague. À ce titre, il doit notamment satisfaire à des exigences de nature politique : mise en place des institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités. Être membre de l'Union suppose que l'on adhère à un système de valeurs dont les droits fondamentaux composent le noyau dur. Comme l'a très clairement posé la Cour, l'Union forme une construction juridique reposant sur un système de valeur qui « implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les États membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre »⁷³. Il n'est pas certain que toutes les organisations d'intégration régionale aient atteint ce seuil de perception.

1- L'intégration est-elle d'essence démocratique ?

Sans doute est-il hâtif de tenir l'intégration pour une entreprise intrinsèquement démocratique. L'exemple du défunt COMECON ou de l'ASEAN conduit à relativiser une assertion aussi imprudente. Cependant, l'adhésion à la démocratie nous paraît être un gage de succès durable car la démocratisation est une condition d'appropriation du projet par les citoyens autant que la garantie d'un contrôle efficace et légitime du fonctionnement du système institutionnel. Peut-on dire que les critères de Copenhague constitueraient des pré requis universels, c'est-à-dire susceptibles d'être détachés de l'environnement spécifique dans le cadre duquel ils ont été énoncés ? La formulation de ces exigences suppose que l'organisation et donc ses États membres aient une conscience suffisamment aiguë des valeurs fondant le projet qui les réunit.

Le maintien d'un niveau d'exigence démocratique est une épreuve qui renforce, notamment dans un contexte d'instabilité, la crédibilité de l'organisation. On peut évoquer ici

⁷¹ S. SANTANDER, *op. cit.*, p. 110.

⁷² - *ibid.*, p. 130

⁷³ - Avis 2/13, *op. cit.*.

l'exemplarité du Mercosur à l'occasion des diverses crises qui ont émaillé la vie politique de la sous-région⁷⁴. Le Mercosur a d'ailleurs adopté en 1998 le Protocole d'Ushuaia au terme duquel tout Etat qui s'affranchirait des principes démocratiques s'exposerait à des sanctions. On ne peut toutefois manquer de noter que le même Mercosur est sujet à une forme de « reflux » par l'effet de régression qui frappe le Venezuela et la sous-région tout entière⁷⁵. Par ailleurs, il n'est sans doute pas utile de s'étendre sur la faillite des organisations africaines qui se traduit par une tragique distorsion entre l'affichage d'intentions politiques sans indulgence ni ambiguïtés⁷⁶ et la persistance de situations nationales très éloignées des standards énoncés.

2- Le dysfonctionnement des organes de légitimation

La présence d'une institution parlementaire, active et investie de compétences de nature réellement législative, au cœur d'un système institutionnel signe son ancrage démocratique. Or, par comparaison avec le modèle européen, les peuples sont trop souvent réduits à la portion congrue. Le Parlement quand il existe est généralement une institution secondaire et dénuée de pouvoirs.

Sur ce point, les limites du Mercosur, par exemple, ont été induites par les réticences des gouvernements à créer des organes supranationaux et à se doter d'un système de représentation politique de la société civile. Le Parlement ne verra le jour qu'en 2007. Pétris par la crainte de voir les attentes citoyennes affaiblir le projet d'intégration, les gouvernements ont préféré « instaurer un système de *top-down* censé implanter peu à peu dans la population l'idée de l'irréversibilité »⁷⁷.

*

*

*

Dans la mesure où les « rapports de forces commandent les rapports de sens », sans doute faut-il se résoudre à admettre une forme d'effacement de l'Union comme modèle. A cette aune, l'Europe est bien en mal d'établir de manière convaincante un rapport de force qui soit favorable à la diffusion de son modèle. Elle est confrontée à diverses apories. Comment une organisation dénuée de vision cohérente de ce que commandent ses propres intérêts et affaiblie par une crise profonde peut-elle prétendre à l'exportation de son modèle ? Nous ne croyons pas que l'on puisse concevoir l'Union comme une solution transposable pour l'unique raison qu'elle est le fruit d'une expérience historique et politique irréductiblement originale.

A cette faible transposabilité du « modèle » répond probablement une faible réceptivité des Etats non européens. La difficulté à se défaire de tout ou partie de leurs compétences souveraines contrarie l'inclination à l'intégration qu'une analyse rationnelle devrait encourager. Or, cette disposition d'esprit éclaire l'incapacité de ces Etats à promouvoir de véritables politiques communes. Les institutions ne sont que la résultante des objectifs que se

⁷⁴ - On pense à « l'autocoup d'Etat » de 1992 ou à la tentative de coup d'Etat au Paraguay en 1996.

⁷⁵ - R. E. ROJO, « Démocratie, droits de l'homme et intégration régionale. Le Mercosur et sa clause démocratique à l'époque de Chavez », in C. FLAESCH-MOUGIN & J. LEBULLENGER, *op. cit.*, p. 209

⁷⁶ - Réactions UA sur le Burkina

⁷⁷ - C. AUROI, *op. cit.*, p. 109.

donnent leurs fondateurs. Or, les Etats qui s'engagent dans une logique d'intégration le font alors même que leur propre construction n'est pas arrivée à son terme. Leurs intentions sont distordues par les incertitudes qu'ils nourrissent sur leur propre devenir. Dans cette perspective, l'intégration n'est bien qu'une alternative parmi d'autres. Du reste, comme le relevait M. Gauchet, « les nations ne contiennent pas qu'un principe de division et d'affrontement [...]. Elles comportent également un principe de coopération et de pacification »⁷⁸.

⁷⁸ - M. GAUCHET, « Le problème européen », *Le débat*, 2004/2, n° 129, p. 51.